



Stockholms
stad

Intern kontroll i investeringsprojekt Nr 11, År 2013

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-154/2013

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Fastighetsnämnden

Intern kontroll i investeringsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 10 december 2013 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 11/2013).

Granskningen visar att den finns en medvetenhet i organisationen vad gäller risken för att oegentligheter kan inträffa. Riktlinjer finns för hur anställda ska hantera vissa situationer som kan uppkomma, till exempel vid upphandling. Det saknas dock formaliserade rutiner för att förebygga, upptäcka och kontrollera oegentligheter, vilket leder till ökad risk.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till fastighetsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till Revisorsgrupp 1 senast den 11 februari 2014. Rapporten överlämnas också till kommunstyrelsen för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Maria Lindgren Persson
Sekreterare

Till
Styrelsen för Stockholm Vatten
AB

Intern kontroll i investeringsprojekt

Vi har den 10 december 2013 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 11/2013).

Granskningen visar att insikten inom bolaget om att oegentligheter kan inträffa är låg. Det saknas dock formaliserade rutiner för att förebygga, upptäcka och kontrollera oegentligheter, vilket leder till ökad risk. Att oegentligheter kan inträffa är inget som diskuteras inom bolaget utan fokus är på verksamhetsrisker.

Vi hänvisar till rapporten och överlämnar den till bolagets styrelse för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till lekmannarevisorerna senast den 15 mars 2014.

Bengt Akalla
Lekmannarevisor

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden/bolaget har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt och arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka oegentligheter.

Den sammanfattande bedömningen är att fastighetsnämnden i huvudsak har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt. I den övergripande kontrollmiljön för att förebygga och upptäcka oegentligheter finns vissa brister bland annat vad gäller bisysslor, incidentrapportering, uppföljning av bygglidarens arbetsuppgifter och planerade kontroller för att förebygga oegentligheter. En rutin finns för bisysslor. Det är dock enbart nyanställda som lämnar uppgifter om de innehar bisysslor eller inte. Några dokumenterade rutiner för hantering av misstänkta eller inträffade incidenter finns inte. Det finns inte heller någon rutin för hur man ska hantera frågan om någon anställd blir utsatt för otillbörlig påverkan.

För Stockholm Vatten AB är den sammanfattande bedömningen att bolaget i huvudsak har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt. Brister finns i den övergripande kontrollmiljön för att förebygga och upptäcka oegentligheter bland annat vad gäller uppföljningen av bygglidarens arbetsuppgifter och att bolaget inte har beaktat riskerna som är förknippade med att det finns få aktörer i branschen. Brister finns också i den interna kontrollen då bolaget risk- och säkerhetsanalys enbart är inriktad på verksamhetsrisker. Bolaget har inte beaktat riskerna som är förknippade med att det endast finns ett fåtal aktörer i branschen och att därmed kan finnas risk för att projektledare och bygglidare har starka bindningar till varandra.

För både nämnden och bolaget är projektledarna anställda och bygglidarna är upphandlade konsulter. Bygglidaren är den som sköter det löpande arbetet och har kontakt med entreprenören på byggarbetsplatsen. Varje projektledare ansvarar för en stor mängd projekt vilket försvårar uppföljningen av vad som sker på byggarbetsplatsen. Risken finns att man inte har vetskap om det förekommer oegentligheter på byggarbetsplatsen.

Då projektledare och bygglidare kan ha nära relationer till varandra och då kontroller inte genomförs rekommenderar vi att både nämnden och bolaget låter andra än de som håller i det enskilda projektet genomföra kontroller.

För nämnden respektive bolaget har fyra investeringsprojekt granskats. Vid granskningen har ett stickprovsmässigt urval av fakturor, dagböcker och protokoll från byggmöten och ekonomimöten granskats för varje projekt. Inga iakttagelser som tyder på oegentligheter har noterats.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	2
Metod	3
Allmänt om intern kontroll och COSO	3
Granskningens resultat	5
laktagelser	5
Fastighetsnämnden	5
Stockholm Vatten AB	10
Sammanfattande slutsatser och bedömning	14
Bilagor	1
Intervjuförteckning	1

Inledning

Bakgrund

Staden genomför investeringsprojekt inom områden som berör både infrastruktur och stadsplanering. I projekten måste det finnas en styrning och kontroll med en tydlig ansvarsfördelning för att säkerställa att staden får den kvalitet och funktion som staden beställt och betalar för. Risk finns för att nämnden/bolaget lider skada såväl ekonomiskt som anseendemässigt om rutiner och åtgärder saknas för att förebygga och/eller upptäcka oegentligheter. En god intern kontroll är viktig för att förebygga och upptäcka oegentligheter.

Ett antal utredningar inom området har genomförts de senaste åren, till exempel brottsförebyggande rådets rapport ”Den anmälda korruptionen i Sverige”. Rapporten visar bland annat att det finns en korruptionsproblematik i Sverige som bör tas på största allvar, eftersom den påverkar myndighetsutövningen i enskilda beslut, påverkar förtroendet för både den offentliga och den privata sektorns effektivitet och leder till ökade kostnader för såväl skattebetalare som företag.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden/bolaget har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt och arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka oegentligheter.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur arbetar nämnden/styrelsen och ledande tjänstemän för att förebygga oegentligheter?
- Har nämnden/bolaget något regelverk för att förebygga och upptäcka oegentligheter?
- Hur kontrolleras efterlevnaden av regelverket?
- Vet de anställda hur de ska agera om de blir utsatta för otillbörlig påverkan från leverantörer och andra externa intressenter?

Granskningen avgränsas till nämndens och bolagets förebyggande arbete mot oegentligheter. Granskningen avgränsas vidare till de kontrollmoment som bedöms som särskilt riskfyllda, till exempel hantering av leverantörsfakturor. Granskningen omfattar inte några genomförda upphandlingar.

De nämnder/bolag som ingår i granskningen är fastighetsnämnden och Stockholm Vatten AB.

Revisionskriterier

- 6 kap Regler för ekonomisk förvaltning med tillhörande tillämpningsanvisningar
- Stadens riktlinjer för bisysslor
- Stockholms stads upphandlingspolicy (KF 2007-03-26),
- Stadens riktlinjer om mutor, representation och jäv (2012-09-19).

Stadens regler för ekonomisk förvaltning

Kapitel 6 i stadens regler för ekonomisk förvaltning handlar om nämndens interna kontroll. Av reglerna framgår bland annat att den interna kontrollen ska omfatta mål och strategier, styrning och uppföljning samt skydd av tillgångar. Inom dessa områden ska det finnas inbyggda uppföljnings- och kontrollsystem som säkrar en effektiv förvaltning och förebygger allvarliga fel eller förluster.

I reglerna framgår också att vid misstanke om brott av förmögensrättslig karaktär ska nämnden utan oskäligt dröjsmål vidta åtgärder. Nämnden och revisionskontoret ska omgående informeras om misstanke om sådant brott föreligger samt om de åtgärder som vidtagits.

Stadens riktlinjer för bisysslor

Staden följer Svenska kommunförbundets cirkulär nr 5 från 2002. Av cirkuläret framgår bland annat att offentligt anställda inte får ha bisysslor som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet det vill säga förtroendeskadliga bisysslor.

Stockholms stads upphandlingspolicy med tillämpningsanvisningar

Stadens policy för upphandling utgår från lagen om offentlig upphandling (LOU). Policyn gäller för såväl nämnder som bolag. Av policy och anvisningar framgår bland annat att upphandlande enhet vid kvalificering av leverantörer ska genomföra en seriositetsprövning av dessa. Staden ska i alla avtalsförhållanden även fortlopande följa upp utförarens seriositet ekonomiskt och juridiskt. Staden bör också kräva att leverantören ansvarar för att deras eventuella underleverantörer lever upp till stadens krav. Staden ska ha ett affärsmissigt förhållningssätt till sina leverantörer samt välkomna och ta initiativ för att öka kunskapen om affärsvillkor i kommunal sektor.

Stadens riktlinjer om mutor och representation

Stadens riktlinjer gäller för alla förtroendevalda och anställda i staden och i stadens bolag. Riktlinjerna betonar vikten av att utföra arbete med omdöme, följa lagar och regler samt ha en god etik och hög moral. I avsnitten om tagande av muta och jäv ges ett antal exempel på hur stadens anställda ska agera i olika situationer samt när jäv föreligger.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument mm. och intervjuer med berörda handläggare (se bilaga). Verifiering har gjorts genom att granska ett antal pågående och avslutade investeringsprojekt. De projekt som har granskats är vid fastighetsnämnden ombyggnad av köken i stadshuset (98 mnkr) och byggandet av en ny idrottshall, Engelbrekts hallen (150 mnkr). Vid Stockholm Vatten AB har byggandet av en VA-ledning vid Lidingövägen (15 mnkr) och byggandet av en tryckstegringsstation i Huddinge (6 mnkr) granskats. I granskningen utgår vi från COSO¹-modellen.

COSO-modellen består av följande övergripande områden:

- Kontrollmiljö
- Riskanalys
- Kontrollaktiviteter
- Information och kommunikation
- Uppföljning

Granskningen har genomförts av Susanne Eriksson och Örjan Palmqvist vid revisionskontoret.

Allmänt om intern kontroll och COSO

En god intern kontroll för att förebygga oegentligheter ska bidra till ett förutsägbart förhållningssätt för både arbetstagare och arbetsgivare. Brist på intern kontroll kan leda till att risken för oegentligheter ökar, vilket kan medföra ekonomiska förluster och bristande förtroende för verksamheten. En oegentlighet inträffar när någon gör ett medvetet fel eller en olaglig handling för att gynna sig själv eller sina närstående. Exempel på oegentligheter är muta, stöld, jäv, förskingring och otillåtna bisysslor.

En god intern kontroll enligt COSO-modellen består av:

¹ COSO står för The Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Kontrollmiljö

Kontrollmiljön handlar i stor utsträckning om den förståelse och acceptans som finns i organisationen för intern kontroll. Kontrollmiljön skapas av människorna och hur de samverkar i organisationen. Det gäller att skapa en kultur där alla är medvetna om vilka spelregler etc. som gäller i organisationen. För att säkerställa en god intern kontroll är lagar, regler policys etc. viktiga verktyg. Kontrollmiljön utgör grunden för de andra fyra komponenterna i den interna kontrollen.

Risakanalys

Risakanalysen syftar till att synliggöra vilka risker som finns. Det innebär inte att inga risker ska tas. Utan ett visst risktagande sker ingen utveckling i verksamheten. En väl genomförd riskanalys ska tydliggöra vilka hot som finns som kan inverka på organisationens möjligheter att nå sin vision och sina mål. En grundläggande förutsättning för detta är att konkreta och mätbara mål finns. Vad är då en risk? En definition som kan användas är följande:

”En aktivitet eller händelse som kan påverka en organisations förmåga att uppnå sina mål”

Kontrollaktivitet

Kontrollaktiviteter utgörs bland annat av att följa upp att de regelverk som beslutats efterlevs. Kontrollaktiviteterna kan vara inbyggda i verksamheten antingen manuellt eller datoriserat. Kontrollaktiviteter är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka, minimera eller i vissa fall eliminera riskerna. Kontroller är inte alltid bra bara för att de finns, om de inte samtidigt syftar till att minska riskerna och säkerställa goda och genomtänkta rutiner. Utformningen av kontrollaktiviteterna ska göras i förhållande till den riskanalys som gjorts och till den befintliga kontrollmiljön. Det är viktigt att det finns en väl avvägd sammansättning av kontrollåtgärder. Enligt COSO ska kontrollaktiviteterna så långt det är möjligt integreras i organisationens ordinarie verksamhetsprocesser.

Information och kommunikation

En förutsättning för en effektiv intern kontroll är att det finns en väl fungerande information och kommunikation både horisontellt och vertikalt i organisationen. Ledningen på olika nivåer i organisationen måste säkerställa att den får den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten.

Uppföljning

Syftet med uppföljning är att utvärdera kontrollsystemet för att säkerställa att det fungerar som det är tänkt. Uppföljning är nyckeln till att undvika överraskningar och säkerställa viktiga processer. Uppföljningen ska helt enkelt säkerställa att den interna kontrollen är effektiv och genomsyras av löpande utvärdering för att säkerställa att de andra fyra delkomponenterna fungerar tillfredsställande. Slutligen handlar det om att säkerställa att resultatet av den interna kontrollen utvärderas och rapporteras till rätt nivå i organisationen och att viktiga observationer prioriteras. Därutöver krävs att kontrollsystemet följs upp och att brister i systemet åtgärdas.

Granskningens resultat

Iakttagelser

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden förvaltar och utvecklar stadens förvaltningsbyggnader, kommersiella byggnader, kulturbyggnader, idrottsanläggningar, saluhallar och salutorg.

Fastighetskontorets organisation består av en fastighetsdirektör som under sig har en kommunikationsstab och fyra avdelningar:

- administrativa avdelningen
- fastighetsavdelningen
- utvecklingsavdelningen
- projektavdelningen

Projektavdelningen har till uppgift att genomföra underhålls- och investeringsprojekt samt att ansvara för kontorets projektstyrning. Utvecklingsavdelningens uppgift är att utveckla kontorets fastighetsbestånd. Fastighetsavdelningen ansvarar för förvaltningen av nämndens fastigheter. Samtliga projektledare som leder byggprojekt tillhör projektavdelningen.

Projektledaren leder projektet och upphandlar entreprenörer samt har ett övergripande budgetansvar för projektet. Projektledaren är anställd av fastighetskontoret. Byggledaren är den som sköter det löpande arbetet och har kontakt med entreprenörerna på byggarbetsplatsen. Samtliga byggledare är upphandlade konsulter. Byggledarna kan vara involverade i flera projekt antingen fastighetskontorets egna eller externa uppdragsgivare.

Nämndens övergripande kontrollmiljö

Nämnden har i augusti 2011 fastställt ett system för intern kontroll och genomför varje år en risk- och väsentlighetsanalys som sedan utmynnar i en internkontrollplan. Hela kontoret är delaktiga i analysarbetet. Analysen genomförs utifrån fastighetskontorets väsentliga processer. Analyserna dokumenteras inte.

Internkontrollplanen innehåller inga specifika kontroller som avser att förebygga oegentligheter utan de är främst inriktade på att upptäcka fel i redovisningen vid konferenser och representation, att delegationsordningen inte följs vid anskaffningsbeslut etc. Vid kontering av fakturor gäller tvåhandsprincipen. Kontrollattestant och slutattestant kan inte vara samma person, vilket säkerställs genom krav i stadens redovisningssystem.

De uppföljningar som ekonomienheten gör av projekten är i huvudsak uppföljningar av att budgeten hålls.

På fastighetskontorets intranät finns stadens riktlinjer för representation, uppvaktning och gåvor/mutor samt tjänsteresor. Kontoret har även tagit fram egna riktlinjer för bland annat nyttjande av kontorets fordon. Ledningsgruppen har även i mars 2013 fastställt riktlinjer för hur personal ska hantera vissa situationer som kan uppstå i kontakt med entreprenörer och andra externa kontakter. Riktlinjerna tar upp och exemplifierar vissa situationer som kan uppstå när det gäller upphandling och inköp, gåvor, mutor och erbjudanden samt lån eller privat nyttjande av kontorets tillgångar. Vid jul informerar kontorets jurist personalen om vad som gäller för gåvor etc. Informationen är både muntlig och skriftlig. Leverantörerna har inte blivit informerade om vad som gäller vid fastighetskontoret.

Kontoret har tagit fram en rutin för bisysslor. Samtliga nyanställda får fylla i en blankett om de har bisysslor eller inte. Eventuella bisysslor godkänns eller avslås av respektive avdelningschef. Tidigare skickade personalenheten ut blanketten till samtliga anställda varje år men det görs inte längre. Någon kontroll mot Bolagsverket för att kontrollera personalens bisysslor görs inte. När det gäller jäv så informerar kontorets jurist om dessa frågor vid jul. Jävsfrågor kontrolleras inte av fastighetskontoret och ingår inte i någon internkontrollplan. Jävsfrågor tas inte heller upp vid introduktionen av nyanställda.

Vid misstanke om eller om en incident har inträffat angavs det vid intervjuerna att man då kontaktar sin närmaste chef. Denne

informerar i sin tur fastighetsdirektören som sedan beslutar på vilket sätt kontoret ska gå vidare. Några dokumenterade rutiner för hantering av misstänkta eller inträffade incidenter finns inte. Det finns inte heller någon rutin för hur man ska hantera frågan om någon anställd blir utsatt för otillbörlig påverkan. Detta diskuteras från fall till fall.

Kontoret har tagit fram en dokumentation över sin kommunikationsprocess. Av processbeskrivningen framgår bland annat vad som ska göras vid en krishändelse. Det framgår bland annat att den som är ansvarig för kriskommunikationen utses av ledningen vid varje tillfälle. Hur man ska agera vid misstanke om oegentligheter framgår inte specifikt av kommunikationsprocessen.

Projektledaren som är anställd på fastighetskontoret ansvarar bland annat för att leda projektet och upphandla entreprenörer. Byggledare upphandlas och anlitas för att sköta det löpande arbetet och ha kontakt med entreprenörerna på byggarbetsplatsen. Byggledarna kan vara involverade i flera projekt antingen fastighetskontorets egna eller externa uppdragsgivare. I pågående investeringar är det projektledaren som har budgetansvar för projektet. Vilket innebär bland annat att denne kontrollätter fakturorna. Slutattest görs av avdelningschefen som ansvarar för att göra en rimlighetskontroll av fakturorna. Fakturorna skickas även till den externa byggledaren för en ytterligare kontroll. Av delegationsordningen framgår vilka beloppsgränser som gäller för respektive yrkeskategori.

Vid byggena för entreprenören dagböcker som skickas till projektledaren av byggledaren. Byggmöten och ekonomiuppföljningsmöten hålls regelbundet. Dessa dokumenteras och vid mötena är både projektledaren och byggledaren med. Det är alltid projektledaren som godkänner lyftplaner och fakturor för ändrings- och tillägsarbeten (ÄTOR). Projektledaren gör en rimlighetsbedömning av fakturerade kostnader men gör inte någon kontroll av att levererat material överensstämmer med vad som fakturerats. Denna kontroll görs av byggledaren. Projektledaren har mellan 10-20 projekt som denne ansvarar för och som ska besökas. Någon arbetsrotation tillämpas inte för projekten utan samma projektledare och byggledare är i regel med under hela projektet. Någon kontroll av att byggledaren har varit på plats görs inte av projektledaren.

Avdelningschefen har sedan våren 2013 avstämningsmöten varannan vecka med projektledarna, där projekten översiktligt går igenom. I intervjuerna med projektledarna har det framförts att

avdelningschefen inte har möjlighet att vara ute på byggena utan litar på att projektledaren har kontroll.

Slutsatser

Rutiner och kontroller är viktigt för att förebygga oegentligheter bland anställda. Kontoret saknar dokumenterade rutiner för att förebygga oegentligheter och genomför inga kontroller som är direkt riktade mot att upptäcka oegentligheter. Risken är att de anställda agerar utifrån eget "huvud" och att eventuella incidenter inte rapporteras till förvaltningsledningen. Det finns också risk för att hanteringen av oegentligheter blir beroende av den enskildes omdöme.

Enligt Lagen om offentlig anställning (LOA) är arbetsgivaren skyldig att informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten, vilket också anges i stadens riktlinjer. Kontorets rutin är att endast nyanställda fyller i en blankett om de har bisysslor eller inte, inte övrig personal. Någon kontroll av personalens bisysslor görs inte heller, till exempel mot Bolagsverkets register. Risken med att inte kontrollera de anställdas bisysslor är att man inte upptäcker otillåtna bisysslor som kan medföra att den anställdes opartiskhet ifrågasätts och att stadens anseende kan skadas.

Reglerna om jäv följer av kommunallagens 6 kap. De talar om när vi ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att vår opartiskhet kan ifrågasättas, till exempel vänskapsförhållanden. Det finns en skyldighet enligt lag att självantmäla jäv. Jävsfrågor berörs endast i samband med jul genom information av kontorets jurist. Några diskussioner eller information omkring jävsfrågor förs inte regelbundet. Risken för att jävsituationer kan föreligga bör alltid finnas med i nämndens planering för att förebygga oegentligheter. Detta för att nämndens trovärdighet inte ska skadas. En riskbedömning av om en jävssituation föreligger bör alltid göras i enskilda projekt.

Att ha regler för att förhindra mutor är viktigt samt att de anställda följer gällande lagar och regler och har en god etik och hög moral. Stadens riktlinjer från 2009 för representation, uppvaktning och gåvor/mutor är implementerat i fastighetskontorets verksamhet.

Däremot har kontoret inte uppdaterat sina egna riktlinjer utifrån de ändringar och tillägg som gjorts i stadens riktlinjer från och med 2012-07-01. Risken om man inte har regler för mutor är att den

anställda inte vet om erbjudanden och förmåner man eventuellt erbjuds är olagliga eller olämpliga.

Incidentrapportering är ett viktigt verktyg för att förhindra oegentligheter. En incidentrapportering kan fungera som ett stöd för chefer och anställda att agera på rätt sätt. Nämnden bör ta fram riktlinjer för hur misstänkta och inträffade incidenter ska hanteras. Att gå till sin närmaste chef ställer stora krav på denne hur incidenten ska hanteras. Vidare så finns det en risk att om man ska vända sig till sin närmaste chef så blir en eventuell anmälan beroende av om man har förtroende för sin chef. Det finns även en risk för att incidenter hanteras olika beroende på hur respektive chef ser på saken. Det finns också en risk för att viktiga frågor inte lyfts upp ytterligare en nivå i organisationen.

Projektledaren gör en rimlighetsbedömning av fakturerade kostnader men gör inte någon kontroll av att levererat material överensstämmer med vad som fakturerats. Bygglidaren är projektledarens förlängda arm ute på byggena och håller projektledaren informerad om vad som händer och sker. Någon direkt uppföljning av vad bygglidaren gör sker inte, utan relationen styrs utav förtroende för varandra. Då projektledaren har ett flertal projekt att leda omöjliggör detta en mera noggrann uppföljning av vad som sker ute på byggena. Kontakten för ett byggprojekt sker mellan två personer projektledaren och den externa bygglidaren. Risken med att det görs få kontroller är att man inte har vetskap om det förekommer oegentligheter på byggarbetsplatsen, till exempel att leverat material inte överensstämmer med fakturan. Risk finns även för att oegentligheter kan förekomma mellan bygglidaren och entreprenören.

Avdelningschefen förlitar sig i huvudsak på den information som rapporteras av projektledaren vid avstämningsmötena som hålls varannan vecka. Avdelningschefen är i regel inte ute och platsbesöker de olika byggprojekten.

Ett stickprovsmässigt urval av fakturor, dagböcker och protokoll från byggmöten och ekonomimöten har granskats för varje projekt. Protokollen följer de formkrav som ställs i allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB). Bestämmelserna är utgivna av Sveriges Byggingustrier 2006. Inga iakttagelser som tyder på oegentligheter har noterats.

Sammanfattningsvis finns vissa brister i den övergripande kontrollmiljön vad gäller bisysslor, incidentrapportering och

planerade kontroller för att förebygga oegentligheter. Det finns också brister i kontrollen av vad som sker ute på byggarbetsplatserna.

Stockholm Vatten AB

Ändamålet för moderbolaget Stockholm Vatten AB är att bedriva affärsverksamhet inom VA-sektorn samt tillhandahålla administrativa tjänster och marknadsservice åt det rörelsedrivande dotterbolaget Stockholm Vatten VA AB samt därtill förenlig verksamhet.

Organisationen i Stockholm Vatten AB består av en verkställande direktör samt avdelningar inom verksamhets- och ledningsstöd, kvalitet och miljöstyrning samt affärsutveckling. Verksamheten i dotterbolaget sorterar under fyra avdelningar:

- vattenproduktion
- avloppsrening
- ledningsnät
- investeringar

Avdelningen för investeringar har till uppgift att initiera och genomföra underhålls- och investeringsprojekt samt ansvara för bolagets projektstyrning. Samtliga projektledare tillhör avdelningen för investeringar.

Projektledaren leder projektet och upphandlar entreprenörer samt har ett övergripande budgetansvar för projektet. Projektledaren är anställd av bolaget. Byggladaren är den som sköter det löpande arbetet och har kontakt med entreprenörerna på byggarbetsplatsen. Samtliga byggladare är upphandlade konsulter. Byggladarna kan vara involverade i flera projekt antingen bolagets egna eller externa uppdragsgivare.

Bolagets övergripande kontrollmiljö

Bolagets styrelse beslutade i december 2011 om internkontrollplan som gäller för åren 2012-2014. Interkontrollplanen revideras om förutsättningarna för verksamheten ändras under åren. Internkontrollplanen utgår från de områden som bedömts väsentliga för bolaget med utgångspunkt i bokföring, medelsförvaltning och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt. Årligen upprättas en granskningsplan som grundar sig på internkontrollplanen. Granskningsplanen innehåller områden som har direkt koppling till bolagets bokföring, medelsförvaltning och övriga ekonomiska för-

hållanden. Exempelvis ska löneutbetalningar och värdering av anläggningstillgångar granskas. Oegentligheter finns inte med som ett område som ska kontrolleras.

En risk- och säkerhetsanalys genomförs årligen. Fokus i denna är på verksamhetsrisker som till exempel förorening av vatten, brand och skadegörelse på bolagets anläggningar. Det finns ingen koppling till vare sig interkontrollplanen eller granskningsplanen.

Vid kontering av fakturor gäller tvåhandsprincipen. Kontrollattestant och slutattestant kan inte vara samma person, vilket säkerställs genom krav i bolagets redovisningssystem.

Samtliga anställda på bolaget har tillgång till bolagets intranät. På intranätet finns information samlad som berör personalens anställning och arbete. Bland annat finns stadens riktlinjer för mutor och representation. Riktlinjerna tar även upp reglerna kring jäv. Det ges inte någon särskild information, till exempel vid jul, till personalen om vad som gäller för gåvor etc. Det förs heller inte någon regelbunden diskussion om jävsfrågor inom bolaget. Bolaget informerar vidare inte leverantörerna om bolagets förhållningssätt kring gåvor, representation etc.

Bolaget har en rutin för innehav av bisysslor. Enligt denna är att det enbart nyanställda på känsliga poster som ska lämna in uppgift om bisyssla. Bolaget kommer, enligt uppgift, ändra denna rutin så att samtliga nyanställda i fortsättningen ska lämna in uppgift om de har bisyssla eller inte. Vart tredje år gör bolaget en kontroll av samtliga anställdas bisysslor mot Bolagsverket. Eventuella bisysslor godkänns eller avslås av respektive avdelningschef.

Bolaget har inte någon skriftlig rutin för hantering av misstänkta eller inträffade incidenter. I intervjuerna har framkommit att i händelse av att en anställd misstänker att oegentligheter förekommer ska detta anmälas till närmsta chef. Denne informerar i sin tur den verkställande direktören som också är den som beslutar om hur bolaget ska agera. I det fallet att en anställd utsätts för mutförsök ska närmsta chef informeras och en polisanmälan upprättas.

Bolaget har tagit fram en övergripande policy för information och kommunikation. Av policyn framgår ansvarsfördelning mellan verkställande direktör, kommunikationsansvarig, chefer och anställda.

Projektledaren som är anställd av bolaget ansvarar bland annat för att leda projektet och upphandla entreprenörer. Byggledare upphandlas och anlitas för att sköta det löpande arbetet och ha kontakt med entreprenörerna på byggarbetsplatsen. Byggledarna är oftast engagerade i flera projekt som bedrivs inom bolaget men kan också ha externa uppdrag. Någon kontroll av att byggledaren har varit på plats görs inte av projektledaren. Arbetsrotation tillämpas inte för projekten vilket innebär att det är samma projektledare och byggledare under hela projektets gång. Varje projektledare ansvarar för cirka 20-30 projekt.

I pågående investeringar är det projektledaren som har budgetansvar för projektet och är den som kontrollattesterar fakturorna. Innan kontrollattest skickas fakturorna till byggledaren som kontrollerar att uppgifterna på fakturan är korrekta. Slutattest görs av avdelningschefen som ansvarar för att göra en rimlighetskontroll av fakturorna. För varje projekt hålls regelbundet bygg- respektive ekonomimöten. Mötena följer en viss struktur och dokumenteras. På mötena sker en genomgång av kommande fakturering och därefter sker fakturering. Projektledaren och byggledaren tillsammans med entreprenören deltar på dessa möten. Lyftplaner och fakturor för tillägs- och ändringsarbeten (ÄTOR) godkänns av projektledaren. Av delegationsordningen framgår vilka beloppsgränser som gäller för respektive yrkeskategori.

Bolaget har inte beaktat riskerna som är förknippade med att det endast finns ett fåtal aktörer i branschen och att det därmed kan finnas risk för att till exempel projektledare och byggledare får ”starka” bindningar till varandra. Det förekommer också att de byggledare som anlitas tidigare har varit anställda på bolaget men numera anlitas som konsulter. Detta behöver i sig inte innebära att det förekommer oegentligheter, men bolaget har inte värderat detta i sin riskanalys.

Slutsatser

Rutiner och kontroller är viktigt för att förebygga oegentligheter bland anställda. Bolaget saknar dokumenterade rutiner för att förebygga oegentligheter och genomför inga kontroller som är direkt riktade mot att upptäcka oegentligheter. Risken för oegentligheter har inte beaktats i bolagets internkontrollplan eller granskningsplan för åren 2012-2014. De granskningar som har och ska genomföras enligt granskningsplanen är inriktade på bokföring, medelsförvaltning och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt. Fokus i bolagets risk- och säkerhetsanalys är på verksamhetsrisker som till exempel förorening av vatten, brand och skadegörelse på

bolagets anläggningar. Det finns ingen koppling till vare sig interkontrollplanen eller granskningsplanen. Risken är att de anställda agerar utifrån eget "huvud" och att eventuella incidenter inte rapporteras till förvaltningsledningen. Risk finns också för att det inte blir en enhetlig hantering av försök till otillåten påverkan utan hanteringen är beroende av den enskildes omdöme.

Enligt Lagen om offentlig anställning (LOA) är arbetsgivaren skyldig att informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten, vilket också anges i stadens riktlinjer. Kontroll av personalens bisysslor görs vart tredje år och intygande om bisyssla begärs endast in från nyanställda på förtroendekänsliga poster, till exempel upphandlingsansvariga. Risken med att inte kontrollera de anställdas bisysslor kan medföra att förtroendet för den anställdes opartiskhet ifrågasätts och att stadens anseende kan skadas.

Att ha tydliga regler och att förmedla värderingar kring etik och moral är viktigt när det gäller att förebygga mutor eller annan otillbörlig påverkan. Bolaget har antagit stadens reviderade riktlinjer för mutor och representation. Bolaget bör systematiskt informera personal och leverantörer om dessa regler för att minska och förhindra att risken för mutor och otillbörlig uppkommer.

Incidentrapportering är ett viktigt verktyg för att förhindra oegentligheter. En incidentrapportering kan fungera som ett stöd för chefer och anställda att agera på rätt sätt. Bolaget saknar riktlinjer för hur misstänkta och inträffade incidenter ska hanteras. Av intervjuerna framkom att personalen alltid ska vända sig till sin närmaste chef i de fall de misstänker att en oegentlighet förekommer. Vidare så finns det en risk att om man ska vända sig till sin närmaste chef så blir en eventuell anmälan beroende av om man har förtroende för sin chef eller inte. Det finns även en risk för att incidenter hanteras olika beroende på hur respektive chef ser på saken. Det finns också en risk för att viktiga frågor inte lyfts upp ytterligare en nivå i organisationen.

På grund av den stora mängd projekt som projektledarna ansvarar för försvårar det för denne att göra en noggrann uppföljning av byggledarens arbetsinsats på byggarbetsplatsen. Projektledaren gör en rimlighetsbedömning av fakturerade kostnader men gör inte någon kontroll av att levererat material överensstämmer med vad som fakturerats. Eftersom det görs få kontroller av byggledarens arbete bygger relationen till mycket stor del på förtroenden dem emellan. Risken med att det görs få kontroller är att man inte har

vetskap om det förekommer oegentligheter på byggarbetsplatsen, till exempel att leverat material inte överensstämmer med fakturan. Risk finns även för att oegentligheter kan förekomma mellan bygglidaren och entreprenören.

Avdelningschefen får löpande information om projekten på de avstämningsmöten med projektledarna som hålls cirka två gånger per månad. Avdelningschefen försöker göra platsbesök på de olika byggprojekten, men den stora mängden pågående projekt medför dock att det endast är ett fåtal som besöks.

Bolaget har inte beaktat riskerna som är förknippade med att det är få aktörer i branschen, till exempel att det kan finnas vänskapsrelationer mellan projektledare och bygglidare. Någon jävs- eller oberoendeprövning görs inte i de enskilda projekten.

Ett stickprovsmässigt urval av fakturor, dagböcker och protokoll från byggmöten och ekonomimöten har granskats för varje projekt. Protokollen följer de formkrav som ställs i allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB). Bestämmelserna är utgivna av Sveriges Byggindustrier 2006. Inga iakttagelser som tyder på oegentligheter har noterats.

Sammanfattningsvis finns brister i den övergripande kontrollmiljön vad gäller uppföljningen av bygglidarens arbetsuppgifter och att bolaget inte har beaktat riskerna som är förknippade med att det finns få aktörer i branschen. Brister finns också i den interna kontrollen då bolaget risk- och säkerhetsanalys enbart är inriktad på verksamhetsrisker. Bolaget saknar också rutiner för hur personal och leverantörer ska informeras om bolagets förhållningssätt kring oegentligheter, representation etc. Brister finns också i incidentrapportering och planerade kontroller för att förebygga oegentligheter.

Sammanfattande slutsatser och bedömning

Fastighetsnämnden

Sammanfattningsvis gör revisionskontoret bedömningen att fastighetsnämnden i huvudsak har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt. I den övergripande kontrollmiljön för att förebygga och upptäcka oegentligheter finns vissa brister bland annat vad gäller bisysslor, incidentrapportering, uppföljning av

byggledarens arbetsuppgifter och planerade kontroller för att förebygga oegentligheter.

Det finns en medvetenhet i organisationen vad gäller risken för att oegentligheter kan inträffa. Kontoret har inte några formaliserade rutiner för att förebygga, upptäcka och kontrollera oegentligheter.

För att förebygga oegentligheter har dock fastighetskontorets ledningsgrupp tagit fram riktlinjer för hur anställda ska hantera vissa situationer som kan uppkomma vid till exempel upphandling, gåvor, mutor, erbjudanden etc. Det finns också riktlinjer för representation och tjänsteresor. Kontoret har också tagit fram en rutin för bisysslor. Kontoret har muntliga rutiner för vem en anställd ska kontakta i organisationen vid misstanke om eller om en incident inträffar.

I internkontrollplanen genomförs inga specifika kontroller som avser att förebygga oegentligheter. De kontroller som genomförs avser att upptäcka fel i redovisningen, tex felaktigt momsavdrag vid representation och avsaknad av deltagarförteckning och syfte. I projekten bör kontoret ta hänsyn till att relationen mellan projektledare och byggledare kan innebära en risk för att oegentligheter kan uppstå. Projektledaren ansvar för ett stort antal projekt vilket kan försvåra uppföljningen av enskilda projekt. Avdelningschefen som är slutattestant är i stor utsträckning beroende av informationen som denna får från sina projektledare.

De riktlinjer som avser representation, uppvakting och mutor/gåvor behöver vidare uppdateras med de förändringar som skett i lagstiftningen under år 2012. Leverantörerna har inte heller blivit informerade om vad som gäller vid fastighetskontoret när det gäller mottagande av gåvor etc.

Stockholm Vatten AB

För Stockholm Vatten AB görs bedömningen att bolaget i huvudsak har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt. Brister finns i den övergripande kontrollmiljön för att förebygga och upptäcka oegentligheter bland annat vad gäller uppföljningen av byggledarens arbetsuppgifter och att bolaget inte har beaktat riskerna som är förknippade med att det finns få aktörer i branschen. Brister finns också i den interna kontrollen då bolaget risk- och säkerhetsanalys enbart är inriktad på verksamhetsrisker.

Inom bolaget är insikten om att oegentligheter kan inträffa låg. Risken för att oegentligheter kan inträffa är inget som diskuteras

inom bolaget. Kontroller görs därför inte för att upptäcka och förebygga oegentligheter, utan bolagets fokus är på verksamhetsrisker. I internkontrollplanen anges inga specifika kontroller som avser att förebygga oegentligheter. De kontroller som genomförs avser bokföring, medelsförvaltning mm.

Bolaget har antagit riktlinjer för mutor och representation. Riktlinjerna tar även upp frågor kring jäv. Vidare har bolaget en rutin för bisysslor. Bolaget har inte någon skriftlig rutin för hantering av incidentrapportering. Bolaget har muntliga rutiner för vem en anställd ska kontakta i organisationen vid misstanke om eller om en incident inträffar.

Beroende på den stora mängd projekt projektledaren ansvarar för kan uppföljningen av enstaka projekt försvåras. Projektledaren och bygglidaren har en nära relation som i huvudsak bygger på förtroende. Medvetandet om de risker för oegentligheter som nära relationer mellan anställda och konsulter kan innebära är låg inom bolaget. Bolaget har inte beaktat riskerna som är förknippat med att det finns ett begränsat antal aktörer i branschen.

Rekommendationer

Utifrån ovanstående bedömningar och iakttagelser lämnar revisionskontoret nedanstående rekommendationer till fastighetsnämnden och Stockholm Vatten AB.

- Både nämnden och bolaget bör ha större fokus på förebyggande arbete för att motverka oegentligheter vid upprättande av internkontrollplaner och riskanalyser.
- Då projektledare och bygglidare kan ha nära relationer till varandra och då kontroller inte genomförs rekommenderar vi att både nämnden och bolaget låter andra än de som håller i det enskilda projektet genomföra kontroller. Till exempel granska fakturor som berör ändrings- och tilläggsfakturor (ÄTOR).
- Både nämnden och bolaget rekommenderas att införa dokumenterade rutiner för incidentrapportering, till exempel förhållningssätt till media.
- Hanteringen av rutinen för bisysslor bör förstärkas både för nämnden och bolaget. Nämnden bör tillse att samtlig personal, inte bara nyanställda, uppger om de har bisysslor eller inte och genomföra en årlig kontroll av dessa uppgifter.

Bolaget rekommenderas att göra kontroll av samtliga anställdas bisysslor årligen.

- Både nämnden och bolaget rekommenderas att stärka upp sina rutiner när det gäller jäv. Risken för att jävsituationer kan föreligga bör alltid finnas med i nämndens/bolagets planering för att förebygga oegentligheter. En riskbedömning av om jävssituation föreligger bör alltid göras i enskilda projekt.
- Vi rekommenderar vidare att nämnden och bolaget bör överväga att införa arbetsrotation mellan projektledarna för att undvika för nära vänskapsband mellan enskilda projektledare och byggledare. Detta är särskilt viktigt om projekten löper över lång tid.

Bilagor

Intervjuförteckning

Stockholm Vatten AB

Avdelningen för verksamhets- och ledningsstöd

- vice verkställande direktör
- personalchef
- ekonomichef
- redovisningsekonom

Avdelning för investeringar

- avdelningschef
- projektledare

Fastighetskontoret

Administrativa avdelningen

- enhetschef IT,
- enhetschef HR
- redovisningsansvarig

Utvecklingsavdelningen

- biträdande avdelningschef

Projektavdelningen

- avdelningschef
- projektledare